

Memorie van toelichting

1. Inleiding

In het regeerakkoord ‘Bruggen slaan’ van 29 oktober 2012 is het volgende overeengekomen over de hoogte van de bezoldigingen van functionarissen in de publieke en semipublieke sector:

In afwijking van het advies van de commissie Dijkstal wordt het salaris van bewindspersonen definitief niet verhoogd. In lijn hiermee passen we het wetsvoorstel normering topinkomens aan, dat betrekking heeft op de salarissen in de (semi-)publieke sector. De norm wordt 100 in plaats van 130 procent van een ministersalaris. Die geldt niet alleen voor topfunctionarissen, maar voor alle medewerkers. Het is mogelijk een uitzondering te maken als dat noodzakelijk is.¹

Dit wetsvoorstel strekt tot gedeeltelijke uitvoering van dit onderdeel van het regeerakkoord. Het strekt er toe het wettelijke bezoldigingsmaximum op grond van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (hierna: WNT) voor topfunctionarissen te verlagen van 130% van de bezoldiging van een minister, naar 100% van de bezoldiging van een minister. De uitbreiding van de reikwijdte van de WNT naar alle functionarissen in de publieke en semipublieke sector zal in een apart wetsvoorstel worden neergelegd. Zoals ik in mijn brief van 10 juli 2013 aan de beide Kamers heb aangegeven, is de wens tot versnelde verlaging van de norm de reden om beide onderwerpen in twee aparte wetsvoorstellen op te nemen.² De totstandkoming van de uitbreiding van de reikwijdte naar alle functionarissen in de publieke en semipublieke sector zal meer onderzoek en studie vergen dan de verlaging van de norm voor uitsluitend topfunctionarissen. Bij een splitsing in twee wetsvoorstellen behoeft de eerste aanpassing van de WNT, de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum naar 100%, niet te wachten op de meeromvattende tweede aanpassing, de uitbreiding van de reikwijdte. De mogelijkheid van twee afzonderlijke wetsvoorstellen is ook in het algemeen overleg met de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer van 14 februari 2013 aan de orde geweest.³

Naast de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum, bevat dit wetsvoorstel een wijziging van het begrip ‘beloning’ in de zin van de WNT en daarmee van het bezoldigingsbegrip. De wijziging houdt in dat de fiscale bijtelling voor het privégebruik van de dienstauto niet langer als beloning in de zin van de WNT wordt aangemerkt. Voorts bevat het wetsvoorstel het overgangsrecht in verband met de verlaging van de norm. Voor het overige blijft de WNT onder voorliggend wetsvoorstel ongewijzigd, zowel voor wat betreft de rechtspersonen en instellingen die onder de wet vallen en de indeling in regimes, als voor wat betreft de bestaande mogelijkheden tot maatwerk en de overige inhoud van de WNT.

Het streven van de regering is het voorliggend wetsvoorstel per 1 januari 2015 in werking te laten treden. Voor het tweede wetsvoorstel dat de uitbreiding van de reikwijdte naar alle functionarissen regelt, is de beoogde inwerkingtredingdatum 1 januari 2017.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft een brede consultatieronde over het voorontwerp plaatsgevonden. In dat kader is het voorontwerp ook voor internetconsultatie voorgelegd. Voorts is het voorontwerp besproken met de sociale partners in de Stichting voor de Arbeid en met de Raad voor het overheids personeelsbeleid. Voorts is over het voorontwerp overleg gepleegd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal overleg. De resultaten van deze consultatie en dit overleg zijn in dit wetsvoorstel en de memorie van toelichting verwerkt (PM).

In het algemeen deel van deze toelichting zal in paragraaf 2 eerst worden ingegaan op de

¹ Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD-PvdA, blz. 4.

² Kamerstukken II 2012/13, 30 111, nr. 64.

³ Kamerstukken II 2012/13, 30 111, nr. 60.

doelstelling van het wetsvoorstel. Daarna zullen in paragraaf 3 de opbouw en de hoogte van de 100% norm, en de onderdelen van de bezoldiging aan de orde komen. Vervolgens wordt in paragraaf 4 ingegaan op de effecten van het wetsvoorstel. De paragrafen 5 tot en met 7 betreffen het overgangsrecht en het recht op eigendom, de openbaarmaking en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en ten slotte het recht op collectief onderhandelen en de vrijheid van vakvereniging. In paragraaf 8 wordt ingegaan op de resultaten van de consultatie.

2. Doelstelling wetsvoorstel

De regering acht een ordentelijke bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector van groot belang. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de bezoldiging van de topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector – in vergelijking met de huidige WNT - over de gehele linie naar een maatschappelijk meer aanvaardbaar, evenwichtiger en meer verantwoord niveau te brengen en onwenselijke salarisontwikkelingen uit het verleden te corrigeren. Hiermee is rekening gehouden met de maatschappelijke verontwaardiging over (te) hoge bezoldigingen. Het is van belang dat verantwoord wordt omgegaan met publieke middelen en voorkomen dient te worden dat met de uitoefening van publieke taken onevenredig hoge bezoldigingen worden verdiend. Gelet op de positie, de taken en de verantwoordelijkheden van een minister binnen ons staatsbestel, is het passend de bezoldiging van een minister als maximum voor de bezoldiging van de topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector aan te houden. Ook indien de bezoldiging van de minister als referentie wordt genomen, bestaan nog voldoende mogelijkheden voor een adequate en courante bezoldiging van topfunctionarissen, mede gelet op de loongebouwen voor het overige personeel binnen de publieke en semipublieke sector en de maatschappelijke opvattingen over de hoogte van topinkomens.

De in de huidige WNT opgenomen norm van 130% van de bezoldiging van een minister is gebaseerd op het eerste advies van de Adviescommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers (commissie-Dijkstal). Deze commissie adviseerde om het salaris van de ministers te verhogen met 30%, enerzijds om een aangetoonde beloningsachterstand weg te nemen, anderzijds om aldus het ministersalaris de top van het beloningsgebouw in de publieke en semipublieke sector te laten zijn. Deze verhoging werd, ongeacht het economische tij, nodig geacht om meer evenwicht te brengen in de beloningsstructuur arbeidsmarktbreed. “De maatschappelijke context van het onderwerp waar de commissie over adviseert is altijd moeilijk, ongeacht het economische klimaat.” aldus de commissie.⁴ De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Tweede Kamer in 2009 meegedeeld dat het toenmalige kabinet (kabinet Balkenende IV) in verband met de economische crisis had besloten om van de verhoging van het ministersalaris af te zien. Daarbij is aangegeven dat de norm van 130% wel gehandhaafd blijft als norm voor de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector.⁵ Dit heeft geresulteerd in de huidige WNT. In het huidige regeerakkoord is vervolgens overeengekomen dat de bezoldiging van ministers definitief niet zal worden verhoogd. Dit vormt de aanleiding om de norm voor topfunctionarissen in de WNT te verlagen van 130% naar 100% van de bezoldiging van een minister.

Er mag van worden uitgegaan dat in de publieke en semipublieke sector ook bij een verlaging van de norm naar 100% van de bezoldiging van een minister nog steeds voldoende gekwalificeerde en deskundige topfunctionarissen gevonden én behouden kunnen worden. Bij een maximumbezoldiging ter hoogte van de bezoldiging van een minister bestaan, als gezegd, immers nog voldoende mogelijkheden tot een adequate en courante bezoldiging in relatie tot de taken en verantwoordelijkheden van de topfunctionaris. Daarnaast is relevant dat de kwaliteit van een topfunctionaris slechts voor een deel afhankelijk is van de hoogte van de bezoldiging die de topfunctionarissen ontvangen. Zo wijzen ervaringen uit dat er niet altijd een rechtsevenredig verband bestaat tussen de hoogte van de bezoldiging en de kwaliteit van de

⁴ Gewoont en gewogen, mei 2009, blz. 5.

⁵ Brief van 17 februari 2009, Kamerstukken II 2008/09, 30 424, nr 15.

topfunctionarissen. Van de kant van de topfunctionaris bezien, blijkt dat naast de bezoldiging ook andere onderdelen van het werk, waaronder immateriële, relevant zijn voor de mate van aantrekkelijkheid van een functie, en vaak zelfs relevanter dan de bezoldiging. De inhoud van het werk (maatschappelijke relevantie), de context en de waardering voor het werk worden veelal belangrijker gevonden dan de bezoldiging.⁶ Geconstateerd kan daarbij worden dat veel personen voor een (top)functie in de publieke en semipublieke sector kiezen, terwijl zij mogelijk in het bedrijfsleven een hogere bezoldiging kunnen ontvangen. Het is blijkbaar voor velen nog steeds aantrekkelijk om een (top)functie in deze sectoren te vervullen. De regering ziet geen aanleiding te veronderstellen dat dit door dit wetsvoorstel in belangrijke mate zal wijzigen.

3. De opbouw en hoogte van de norm en het gewijzigde bezoldigingsbegrip

3.1 Inleiding

De WNT kent een wettelijk bezoldigingsmaximum (norm) voor de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Deze norm is uit een aantal bezoldigingscomponenten opgebouwd en volgens een bepaalde systematiek vastgesteld. Indien vervolgens bezien moet worden of hetgeen een topfunctionaris van zijn werkgever ontvangt binnen de norm valt, volgt uit de WNT welke inkomensbestanddelen daartoe bij elkaar opgeteld moeten worden.

In dit wetsvoorstel is er voor gekozen de hoogte van de 100%-norm vast te stellen conform de huidige WNT-systematiek. Dit betekent dat de norm is opgebouwd uit het salaris, de vakantieuitkering en de eindejaarsuitkering van een minister, zijn onkostenvergoeding⁷ en een fictieve pensioenpremie. Deze opbouw van de norm en de hoogte zullen in paragraaf 3.2 aan de orde komen.

Vervolgens moet de actuele bezoldiging van een topfunctionaris worden gemeten aan de norm. Voor wat betreft die toetsing, bevat dit wetsvoorstel een wijziging ten opzichte van de huidige WNT. De wijziging betreft de fiscale bijtelling wegens het privégebruik van de dienstauto: op grond van dit wetsvoorstel wordt deze niet langer als beloning en daarmee als bezoldiging in de zin van de WNT aangemerkt. Hier zal in paragraaf 3.3. op worden ingegaan.

Paragraaf 3.4 bevat een aantal alternatieven die de regering bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft overwogen over de wijze waarop met de fiscale bijtelling voor het privégebruik van de dienstauto wordt omgegaan, enerzijds bij de vaststelling van de norm, anderzijds bij de toetsing van de bezoldiging aan deze norm. Ten slotte wordt in paragraaf 3.5 ingegaan op een tweetal specifieke inkomensbestanddelen van een minister, die zowel onder de huidige WNT, als op grond van voorliggend wetsvoorstel, niet worden meegenomen in de norm. Het gaat om de compensatie die ministers ontvangen wegens de fiscale bijtelling voor het privégebruik van de dienstauto en de economische waarde van een (mogelijke) pied-à-terre.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat bewindspersonen – net als de andere functionarissen, genoemd in artikel 2, tweede lid, van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers⁸ en net als de functionarissen als bedoeld in artikel 1 van de Wet rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman – niet onder de WNT vallen. Hiervoor is destijds gekozen omdat de bezoldiging van deze functionarissen reeds uitputtend wettelijk

⁶ Zie recentelijk Feiten en cijfers. Werken in de publieke sector. Juni 2013, B -19311, uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

⁷ Gekozen is daarbij voor de (hogere) onkostenvergoeding voor de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken.

⁸ Ministers, staatssecretarissen, Tweede Kamerleden, Commissarissen van de Koning, gedeputeerden, burgemeesters, wethouders, dagelijkse bestuurders van waterschappen en de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

gereguleerd en daarmee openbaar en genormeerd is. Het is niet toegestaan om aan deze functionarissen aanvullende bezoldiging toe te kennen boven de wettelijke aanspraken.

3.2 De opbouw en hoogte van de norm

Zoals hiervoor ter sprake kwam is er in dit wetsvoorstel voor gekozen de hoogte van de 100%-norm vast te stellen conform de huidige WNT-systematiek. Dit betekent dat de norm uit de volgende bestanddelen is opgebouwd:

- a. het salaris, de vakantie-uitkering en de eindejaarsuitkering, die een minister ontvangt op grond van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen (de beloning);
- b. de onkostenvergoeding die de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken ontvangen op grond van het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen (de belastbare vaste en variabele onkostenvergoeding⁹);
- c. de werkgeversbijdrage aan de pensioenpremie. Dit is een fictief bedrag dat aan premie betaald zou zijn als het pensioen van de ministers ondergebracht zou zijn bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (de voorzieningen ten behoeve van de beloningen betaalbaar op termijn).

Net als onder de huidige WNT vormt de fiscale bijtelling wegens het privégebruik van de dienstauto geen onderdeel van de norm.¹⁰

Het bestanddeel *beloning* bedraagt op grond van dit wetsvoorstel twaalfmaal het bruto maandsalaris van een minister, zoals neergelegd in artikel 1 van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen, verhoogd met 8% voor de vakantieuitkering en 8,3% voor de eindejaarsuitkering. Dit maandsalaris bedraagt thans € 10.325,86, hetgeen in totaal, inclusief vakantieuitkering en eindejaarsuitkering, neerkomt op een jaarbedrag van € 144.108 (niveau 2013). Het bedrag wordt conform de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen bij ministeriële regeling van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangepast aan de wijziging van de beloning van het personeel in de sector Rijk.

Het bestanddeel *onkostenvergoeding* bedraagt – net als op grond van de huidige WNT – op grond van dit wetsvoorstel twaalf maal de maandelijkse vergoeding voor de kosten van voorzieningen voor de Minister-President en de minister van Buitenlandse Zaken op grond van artikel 10, tweede lid, onderdelen a. en b., van het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen, afgerond op hele euro's. Deze maandelijkse vergoeding bedraagt thans € 672,39.¹¹ Dit komt neer op een jaarbedrag van € 8.069. Het bedrag wordt voor zover de consumentenprijsindex van de maand september daartoe aanleiding geeft, jaarlijks aangepast overeenkomstig artikel 10, vierde lid, van het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen.

Het bestanddeel *voorzieningen ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn* betreft – net als op grond van de huidige WNT - het werkgeversdeel¹² van de pensioenbijdrage die betaald zou zijn als het pensioen van de minister zou zijn ondergebracht bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (hierna: ABP). Een minister ontvangt pensioen op grond van de Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers (APPA). De APPA wordt gefinancierd vanuit de begroting. Dat wil zeggen dat geen premie wordt afgedragen. Om het vergelijkbaar te houden met topfunctionarissen is – conform de huidige WNT - in de norm een fictief bedrag voor de werkgeversbijdrage in de pensioenpremie opgenomen. Het bedrag komt op grond van dit wetsvoorstel overeen met de afdracht aan het ABP van een werkgever in de sector Rijk bij een

⁹ De Ministers ontvangen uitsluitend een vaste onkostenvergoeding en geen variabele.

¹⁰ De fiscale bijtelling wegens privégebruik vormt onder de huidige WNT wel bezoldiging in de zin van de WNT!

¹¹ Ter vergelijking: de vergoeding voor de kosten van voorzieningen van overige ministers bedraagt € 336,19 per maand, zie artikel 10, tweede, onderdeel c, van het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen.

¹² Het werknemersdeel van de pensioenpremie is onderdeel van de beloning.

beloning van € 144.108.¹³ Daartoe worden de percentages en franchises gehanteerd die het ABP hanteert voor de berekening van de verschillende werkgeversbijdragen bij het Rijk. Het totaal van deze werkgeversbijdragen bedraagt bij een beloning van € 144.108 op basis van de op 1 januari 2013 geldende percentages € 26.363.¹⁴ Hierbij is rekening gehouden met de premies voor het ouderdomspensioen, het nabestaandenpensioen, het arbeidsongeschiktheidspensioen en de overgangspremie VPL¹⁵ (in verband met het overgangsrecht van de FPU¹⁶). Dit bedrag zal jaarlijks bij ministeriële regeling worden aangepast aan de dan geldende percentages.

Net als de andere twee bestanddelen van de norm, kan de hoogte van het bedrag voor de *voorzieningen ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn* wijziging ondergaan. Juist bij dit bestanddeel wordt dit benadrukt, omdat recentelijk wetswijzigingen op het terrein van pensioen zijn doorgevoerd en tevens wetswijzigingen aanhangig zijn of naar verwachting binnenkort aanhangig worden gemaakt die invloed zullen hebben op de premiepercentages die het ABP hanteert. In dit kader wordt in de eerste plaats genoemd de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd die per 1 januari 2014 in werking treedt. Voorts zijn relevant het bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel van wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen¹⁷ en het voorstel van wet pensioenaanvullingsregelingen.¹⁸ Ook de voorgenomen herziening van het financieel toetsingskader voor pensioenfondsen mag niet onvermeld blijven.¹⁹ Deze wijzigingen doen echter niet af aan de keuze die in dit wetsvoorstel is gemaakt om de norm samen te stellen uit het salaris, de vakantie-uitkering en de eindejaarsuitkering van een minister, de onkostenvergoeding van de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken, en de werkgeversbijdrage aan het pensioen die betaald zou zijn als het pensioen van een minister zou zijn ondergebracht bij het ABP.

Gelet op het voorgaande bedraagt het bezoldigingmaximum naar het niveau van 2013 in totaliteit € 144.108 + € 8.069 + € 26.363 = € 178.540. Deze bedragen en het totaalbedrag zullen / kunnen als gezegd wijziging ondergaan als gevolg van wijzigingen in andere regelgeving²⁰ en de mogelijk als gevolg hiervan of op andere gronden gewijzigde premiepercentages die het ABP hanteert. Bij het koninklijk besluit tot inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel zullen de bedoelde bedragen worden geactualiseerd.²¹

Binnen de norm fungeren de verschillende bestanddelen als communicerende vaten. Zolang de totale bezoldiging maar binnen het wettelijke maximum blijft, kan een bestanddeel het afzonderlijke bedrag overschrijden. Zo kan een onkostenvergoeding het bedrag van € 8.069 (bedrag voor 2013) te boven gaan, mits de totale bezoldiging maar op of onder het wettelijke bezoldigingsmaximum blijft. Dit is conform de huidige WNT.

¹³ In de huidige WNT komt het bedrag overeen met de afdracht aan het ABP van een werkgever in de sector Rijk bij een beloning van € 187.340.

¹⁴ Zie de artikelsgewijze toelichting op onderdeel B voor de berekening van dit bedrag.

¹⁵ VPL staat voor 'Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling'. Alle deelnemers van het ABP betalen overgangspremie VPL.

¹⁶ FPU staat voor Flexibel pensioen en uittreden. Deze regeling is afgeschaft, maar er geldt nog een overgangsregeling.

¹⁷ Kamerstukken II, 2012/13, 33 610, nr. 2. Op dit wetsvoorstel wordt in paragraaf 5 nader ingegaan.

¹⁸ Kamerstukken II, 2012/13, 33 672, nr. 2.

¹⁹ Zie de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 12 juli 2013, Kamerstukken II 2012/13, 32 043, nr. 169.

²⁰ Wetgeving met betrekking tot pensioen, de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen (als gevolg van wijzigingen in de bezoldiging van de sector Rijk) en het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen (als gevolg van wijzigingen in de consumentenprijsindex).

²¹ Zie artikel II van het wetsvoorstel.

In onderstaande tabel wordt de opbouw van de 100%-norm in vergelijking met de 130%-norm weergegeven.

WNT (130%) In werking per 1 januari 2013	Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT (100%) In werking per 1 januari 2015
Norm bestaat in 2013 uit: <ul style="list-style-type: none"> • Beloning ad 130% x € 144.108 = € 187.340 gebaseerd op: <ul style="list-style-type: none"> ○ bruto salaris ○ vakantie-uitkering ○ eindejaarsuitkering • plus belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen ad. € 8.069 • plus pensioenbijdrage (werkgeversdeel) ad. € 33.190 • totaal: € 228.599. 	Norm bestaat uit (bedragen 2013): <ul style="list-style-type: none"> • Beloning ad € 144.108 gebaseerd op: <ul style="list-style-type: none"> ○ bruto salaris ○ vakantie-uitkering ○ eindejaarsuitkering • plus belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen ad. € 8.069 • plus pensioenbijdrage (werkgeversdeel) ad. € 26.363 • totaal: € 178.540.

3.3 De bezoldiging en de fiscale bijtelling voor privégebruik dienstauto

In paragraaf 3.2 is ingegaan op de opbouw van de nieuwe norm van 100%. Als vervolgens wordt getoetst of de bezoldiging van een topfunctionaris binnen de norm valt, dient bezien te worden welke inkomensbestanddelen als bezoldiging in de zin van de WNT aangemerkt worden. In de huidige WNT is voor de definitie van de bezoldiging zoveel mogelijk aangesloten bij artikel 383c van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de uitleg van dit begrip door de Raad voor de Jaarverslaglegging. In de memorie van toelichting op de huidige WNT is uitgebreid ingegaan op deze keuze en op welke componenten onder de WNT tot de bezoldiging gerekend dienen te worden.²² Op één uitzondering na wordt het bezoldigingsbegrip zoals gehanteerd in de huidige WNT, in dit wetsvoorstel overgenomen. Dit betekent dat, op één uitzondering na, ingevolge dit wetsvoorstel dezelfde componenten tot de bezoldiging worden gerekend als onder de huidige WNT.

Deze uitzondering betreft de fiscale bijtelling wegens het ter beschikking stellen van een auto. Zoals hiervoor aan de orde kwam, heeft de regering er in dit wetsvoorstel voor gekozen de fiscale bijtelling voor privégebruik van de dienstauto buiten het beloningsbegrip en daarmee buiten het bezoldigingsbegrip te plaatsen. Indien een belastingplichtige privé gebruik maakt van een hem door de werkgever ter beschikking gestelde auto, wordt op grond van artikel 13bis van de Wet op de loonbelasting in de regel maximaal 25% van de cataloguswaarde van de auto bij het belastbaar loon geteld en wordt daarover loonbelasting betaald. In het huidige wettelijk bezoldigingsmaximum van 130% (en in lijn daarmee voorliggend wetsvoorstel) is deze fiscale bijtelling buiten beschouwing gelaten. Aan de andere kant dient - op grond van de huidige WNT – bij de *toetsing* van de bezoldiging aan de norm de fiscale bijtelling wél tot de bezoldiging te worden gerekend. Dit is verdedigbaar omdat topfunctionarissen bij een 130%-norm, 30% meer salaris kunnen ontvangen dan een minister. In deze marge van 30% kan de fiscale bijtelling vallen. In dit wetsvoorstel is er voor gekozen om de fiscale bijtelling consequent buiten de vergelijking te houden. Omdat deze geen onderdeel van de norm vormt, maakt deze ook geen deel meer uit van de te toetsen bezoldiging.

Indien bij een verlaging van de norm volgens de huidige WNT-systematiek, de fiscale bijtelling wegens het privégebruik van de dienstauto – conform de huidige WNT – vervolgens bij de toetsing aan deze norm wél tot de bezoldiging zou worden gerekend, zou de consequentie zijn dat topfunctionarissen die een dienstauto ter beschikking hebben voor privégebruik, in feite een

²² Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 3, blz. 23 e.v.

lagere bezoldiging mogen ontvangen dan een minister. De fiscale bijtelling vormt immers geen onderdeel van de norm. Deze consequentie acht de regering ongewenst. Alhoewel het privégebruik van de dienstauto voor ministers om veiligheidsredenen verplicht is, en voor topfunctionarissen niet, komt het ook in andere sectoren voor dat topfunctionarissen een auto van de zaak ter beschikking hebben voor privégebruik. Nu het oogmerk is dat de topfunctionarissen niet meer mogen verdienen dan een minister en de fiscale bijtelling geen onderdeel vormt van de norm, is het logisch om de fiscale bijtelling ook niet als bezoldiging aan te merken. Met deze keuze worden topfunctionarissen voor wat betreft de bezoldiging derhalve gelijk behandeld met de ministers die het referentiekader voor de norm zijn. Bovendien gaat met dit wetsvoorstel de norm ook daadwerkelijk 30% naar beneden.²³

Een gevolg van deze keuze is dat het de mogelijkheid biedt dat topfunctionarissen een luxe dienstauto voor privégebruik ter beschikking krijgen die, alhoewel geen bezoldiging in de zin van de WNT, toch als beloning ervaren zal worden. In ieder geval is het een kostenpost ten laste van veelal collectieve middelen die ten gunste komt van een topfunctionaris. Een andere (technische) consequentie van deze keuze is dat wordt afgeweken van het bezoldigingsbegrip, gebaseerd op artikel 383c van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, en wordt afgeweken van de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving van de Raad voor de Jaarverslaggeving waarin het ter beschikking stellen van een auto voor privégebruik tot de beloning wordt begrepen. Alle alternatieven afwegend (zie hieronder in paragraaf 3.4), heeft de regering echter veel belang gehecht aan de overweging dat de topfunctionarissen op grond van dit wetsvoorstel voor de uitvoering van de WNT voor wat betreft de fiscale bijtelling gelijk worden behandeld met ministers. In dat geval is sprake van een eerlijke vergelijking.

3.4 Alternatieven

Voor wat betreft de fiscale bijtelling voor het privégebruik van de dienstauto in relatie tot de norm enerzijds en de toetsing aan de norm anderzijds (het bezoldigingsbegrip), heeft de regering bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel verschillende alternatieven overwogen. Het gaat daarbij om de volgende alternatieven:

Alternatief a. De norm wordt (conform dit wetsvoorstel) verlaagd conform de huidige WNT-norm systematiek waarin de fiscale bijtelling die ministers hebben voor het privégebruik van de dienstauto niet tot de norm wordt gerekend. Dit betekent dat de nieuwe WNT-norm € 178.540 wordt. Anders dan in dit wetsvoorstel blijft echter in dit alternatief, conform het huidige begrippenkade, de fiscale bijtelling onderdeel van de bezoldiging vormen.

Dit alternatief is strikt genomen de meest zuivere vertaling van de huidige WNT-systematiek: onder handhaving van de huidige systematiek en het huidige begrippenkader gaat de norm 30% naar beneden. Met dit alternatief blijft bovendien het bezoldigingsbegrip aansluiten bij het Burgerlijk Wetboek en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving. De facto komt deze optie er echter op neer dat topfunctionarissen die een auto van de zaak ook voor privédoeleinden gebruiken, minder mogen verdienen dan een minister, namelijk (ongeveer) € 158.540 wanneer voor het privégebruik een fiscale bijtelling van ruwweg € 20 000 wordt aangenomen.²⁴ De bezoldiging van ministers, inclusief fiscale bijtelling, ligt in dit alternatief dus aanmerkelijk boven de WNT-norm. Dit is onwenselijk, ook al is dit het gevolg van het feit dat bewindspersonen verplicht zijn de dienstauto, omwille van veiligheidsredenen, privé te gebruiken. Een nadeel van dit alternatief is derhalve dat de norm te knellend wordt en dat de bezoldiging van de ministers boven de norm ligt. Daarom heeft de regering hier niet voor gekozen.

²³ NB. Zoals in paragraaf 3.2 uiteengezet is, kan het bedrag van de norm dat daadwerkelijk in 2015 als maximum zal gelden nog fluctueren.

²⁴ De fiscale bijtelling is voorlopig geschat op ongeveer € 20 000.

Alternatief b. In de opbouw van de norm wordt de fiscale bijtelling voor het privé gebruik van de dienstauto meegeteld. Daartoe wordt analoog aan hoe dit bij de Wopt²⁵ geregeld was, een forfaitair bedrag voor de fiscale bijtelling van de dienstauto bij de norm opgeteld. Een bedrag van ongeveer € 20.000 wordt aangenomen, uitgaande van de waarde van een auto van € 80.000 (de hoogte zou nader onderzoek vereisen). De uiteindelijke nieuwe WNT-norm wordt dan € 198.540. De auto wordt (conform de huidige systematiek van de WNT) als beloningscomponent meegeteld. Duurdere dienstauto's dan de forfaitaire bijtelling gaan dan ten laste van de mogelijkheden voor het bruto inkomen van de topfunctionaris.

Voordeel van dit alternatief ten opzichte van alternatief a. is dat de bezoldiging van ministers dichter bij de norm ligt. De nieuwe WNT-norm ligt bovendien dicht in de buurt van de oude Wopt-norm over 2012 (€ 194.000). Deze Wopt-norm was gebaseerd op 100% van het belastbaar loon van de minister. Net als in alternatief a. blijft in dit alternatief voor wat betreft het bezoldigingsbegrip aangesloten bij het Burgerlijk Wetboek en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving. Een nadeel van dit alternatief is echter dat de norm slechts ongeveer 14% naar beneden gaat in plaats van de in het regeerakkoord neergelegde 30%. Ten aanzien van de topfunctionarissen die geen auto van de zaak voor privédoeleinden gebruiken is dit ongewenst. Hierdoor zou er immers te weinig druk zijn om de bezoldiging naar een maatschappelijk aanvaardbaar niveau terug te brengen.

Alternatief c. In dit alternatief gaat de norm net als in dit wetsvoorstel terug naar 100% conform de huidige WNT-systematiek. Dit betekent dat de nieuwe WNT-norm € 178.540 wordt. Daarnaast wordt ten aanzien van de dienstauto een separate normering ontwikkeld zoals die er nu binnen de WNT ook is voor de ontslagvergoeding.²⁶

Voordeel van dit alternatief is dat de norm inderdaad 30% naar beneden gaat en dat het privégebruik van de dienstauto toch wordt genormeerd zodat er normering op deze component mogelijk is. Een nadeel van een separate norm is, dat deze apart moet worden gehandhaafd met een toename van de administratieve en uitvoeringslasten als gevolg. Daarbij dient bovendien overwogen te worden of en in welke mate en op welke wijze het gebruik van dienstauto's door topfunctionarissen rechtvaardigt dat een dergelijk nieuw stelsel van normering wordt geïntroduceerd. Net als in dit wetsvoorstel wordt overigens ook bij dit alternatief afgeweken van de indeling van de Raad voor de Jaarverslaggeving, omdat de fiscale bijtelling evenmin als beloning in de zin van de WNT wordt beschouwd. Om deze redenen is evenmin voor dit alternatief gekozen.

3.5 De overige bezoldigingscomponenten van een minister

3.5.1 De compensatie die ministers ontvangen voor de fiscale bijtelling

Net als bij de huidige 130%-norm, is in dit wetsvoorstel bij de vaststelling van de nieuwe 100%-norm buiten beschouwing gelaten de compensatie die ministers op grond van artikel 8 van het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen ontvangen voor de loonbelasting die zij betalen over het privégebruik van de dienstauto. Indien vervolgens bezoldigingen worden getoetst aan de norm, vormt een eventuele compensatie die topfunctionarissen ontvangen voor deze fiscale bijtelling wel bezoldiging in de zin van de WNT.

²⁵ Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens. Zie voor de opbouw van de Wopt-norm de op de Wopt gebaseerde (vervallen) Regeling berekening gemiddelde belastbare loon ministers.

²⁶ De uitkering wegens beëindiging van het dienstverband vormt bezoldiging in de zin van artikel 383c, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De WNT bevat een aparte normering van deze uitkering. Om die reden vormt de uitkering wegens beëindiging van het dienstverband geen bezoldiging in de zin van de WNT.

De achtergrond bij voorgaande keuze is dat een topfunctionaris ervoor kan kiezen om niet privé met de auto van de zaak te rijden. In dat geval vindt geen bijtelling plaats en wordt er geen loonbelasting voor gebruik van de auto van de zaak betaald. Om veiligheidsredenen is het ministers niet toegestaan om privé met de eigen auto te rijden. Zij kunnen dus niet afzien van het privégebruik van de dienstauto. Wegens deze onvrijwilligheid werd het gebruik van de dienstauto door bewindspersonen voor privédoeleinden aanvankelijk niet als privégebruik beschouwd. Sinds de Hoge Raad in 1997²⁷ heeft beslist dat over het gebruik van de dienstauto door bewindspersonen niettemin inkomstenbelasting (thans loonbelasting) moet worden geheven, vindt de bijtelling wegens privé-gebruik van de dienstauto plaats, en betalen bewindspersonen loonbelasting over het gebruik van de dienstauto. Wegens het verplichte karakter van het gebruik van de dienstauto om veiligheidsredenen, wordt de loonbelasting voor bewindspersonen ingevolge het reeds genoemde artikel 8 van het Voorzieningsbesluit ministers en staatssecretarissen gecompenseerd, zodat het arrest van de Hoge Raad geen verlaging van de netto bezoldiging van de bewindspersonen tot gevolg heeft.

De compensatie geschiedt in de vorm van een maandelijks toeslag op het salaris. Een en ander leidt tot een stijging van de bezoldiging van ministers. Deze stijging is niet representatief voor de vergelijking met de bezoldigingen van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Om deze reden wordt de compensatie van de loonbelasting voor het privégebruik van de dienstauto bij de berekening van de norm buiten beschouwing gelaten. De compensatie vormt echter wel beloning en daarmee bezoldiging in de zin van de WNT. Overigens ontvangen voor zover bekend topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector geen compensatie voor de loonbelasting wegens de fiscale bijtelling voor het privégebruik van de dienstauto. Ter voorkoming dat topfunctionarissen een dergelijke compensatie gaan ontvangen waarbij de norm wordt overtreden, is dit reden deze compensatie, anders dan de fiscale bijtelling als zodanig, niet uit te zonderen van het beloningsbegrip in de zin van de WNT. In alle in paragraaf 3.4 opgenomen alternatieven is deze lijn overigens gevolgd.

3.5.2 Het pied-à-terre

Op grond van artikel 3 van het Voorzieningsbesluit ministers en staatssecretarissen kunnen ministers in aanmerking komen voor een gemeubileerde verblijfsvoorziening indien zij op ten minste 50 kilometer afstand van het ministerie wonen. Conform de huidige WNT en net als bij de compensatie voor de fiscale bijtelling wegens het privégebruik van de dienstauto, vormt de economische huurwaarde van een dergelijke verblijfsvoorziening geen onderdeel van de nieuwe 100%-norm. Bij de toetsing van de bezoldiging aan de norm, dient echter de economische huurwaarde van een eventuele dienstwoning of pied-à-terre wel als bezoldiging in de zin van de WNT te worden beschouwd. De reden hiervoor is in de eerste plaats dat de functie van ministers een politieke en veelal tijdelijke functie betreft. Ook op dit punt zijn ministers niet goed te vergelijken met de topfunctionarissen. Daarnaast is relevant dat ministers slechts in een incidenteel geval een beroep doen op de mogelijkheid van een gemeubileerde verblijfsvoorziening. De verblijfsvoorziening is eerder uitzondering dan regel. Het zou dan vreemd zijn, om de economische huurwaarde van een pied-à-terre onderdeel van de norm te laten zijn. Ook deze lijn, dat de economische waarde van een pied-à-terre geen onderdeel is van de norm, maar bij de toetsing of de bezoldiging binnen de norm is wel als beloning en daarmee als bezoldiging wordt aangemerkt, is in alle in paragraaf 3.4 opgenomen alternatieven gevolgd.

4. De effecten van het wetsvoorstel

4.1 Algemeen

²⁷ HR 5 februari 1997, BNB 1997, 231.

Hiervoor, in paragraaf 2, is de regering reeds ingegaan op de mogelijke effecten van dit wetsvoorstel op de kwaliteit van de topfunctionarissen en de aantrekkelijkheid van het werken als topfunctionaris in de publieke en semipublieke sector. Op deze plaats wordt herhaald dat naar verwachting ook bij een verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum naar 100% van de bezoldiging van een nog steeds voldoende gekwalificeerde en deskundige topfunctionarissen gevonden én behouden kunnen worden en dat het nog steeds aantrekkelijk zal zijn om voor een (top)functie in de publieke en semipublieke sector te kiezen.

Een neveneffect van de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen zal naar verwachting wel zijn dat de relatie met de diverse loongebouwen in de publieke en semipublieke sector nadrukkelijker aandacht zal krijgen van sociale partners in deze sectoren. Zonder een wettelijk maximum voor de bezoldiging van niet-topfunctionarissen, zijn partijen in principe vrij om met deze functionarissen een bezoldiging overeen te komen die boven het wettelijke bezoldigingsmaximum ligt dat voor de topfunctionarissen geldt.²⁸ Dit neemt niet weg dat het in bepaalde sectoren niet is uitgesloten dat de verlaging van de norm voor topfunctionarissen ook zijn effect heeft op het totale loongebouw. Alhoewel met dit wetsvoorstel geen mitigerende werking op de bezoldiging van overige functionarissen is beoogd, wordt, zeker in het licht van het nog komende wetsvoorstel dat de uitbreiding van de werkingssfeer van de WNT tot alle functionarissen in de publieke en semipublieke sector regelt, een dergelijke werking niettemin als een wenselijk neveneffect beschouwd.

Andere effecten van de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum zijn de financiële effecten. Dit wetsvoorstel heeft niet het oogmerk om te bezuinigen. Het voornaamste doel is immers om te komen tot een maatschappelijk meer aanvaardbaar, evenwichtiger en meer verantwoord bezoldigingsniveau voor topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Toch zal het wetsvoorstel financiële effecten hebben door de besparing op loonkosten, niet alleen door de verlaging van de bezoldigingen van topfunctionarissen, maar ook door de mogelijke mitigerende werking op de rest van het loongebouw. Deze financiële effecten zijn evenwel beperkt, in het licht van de totale uitgaven in die sectoren zelfs marginaal, en zullen in beginsel neerslaan bij de rechtspersonen en instellingen waar deze functionarissen werkzaam zijn. Net als de mitigerende werking betreft de financiële kostenbesparing geen doelstelling van het wetsvoorstel, maar een gunstig neveneffect.

Voorts is relevant op hoeveel topfunctionarissen dit wetsvoorstel daadwerkelijk effect heeft. De regering beschikt niet over exacte gegevens van het aantal topfunctionarissen dat thans een bezoldiging ontvangt die de nieuwe norm van 100% van de bezoldiging van een te boven gaat. Wel beschikt de regering over de Wopt-rapportage 2011²⁹ waarin gegevens zijn opgenomen van functionarissen van wie de som van het belastbaar loon en - kortgezegd - de pensioenbijdragen, het gemiddelde belastbaar loon van een te boven gaat. De Wopt enerzijds en de WNT anderzijds hanteren echter verschillende uitgangspunten voor welke onderdelen tot het belastbaar jaarloon, respectievelijk de bezoldiging gerekend dienen te worden. Zo vormt de fiscale bijtelling voor het ter beschikking stellen van een auto voor privégebruik wel onderdeel van het belastbaar loon in de zin van de Wopt, maar wordt deze bijtelling op grond van dit wetsvoorstel buiten de WNT-norm gebracht. Bovendien is de reikwijdte van beide wetten niet geheel gelijk en betreft de Wopt-rapportage alle functionarissen, terwijl de WNT-norm alleen betrekking heeft op topfunctionarissen. Ten slotte was de Wopt-norm voor 2011 € 193.000, terwijl de WNT-norm bij 100% € 178.540 bedraagt.

Met inachtneming van vorenstaande, wordt er – op basis van de Wopt-rapportage over 2011 - vanuit gegaan dat er om en nabij de 300 topfunctionarissen een bezoldiging ontvangen, die boven de huidige WNT-norm uitkomt. Wordt de norm verlaagd van 130% naar 100% van een

²⁸ Die vrijheid kan uiteraard beperkt zijn als gevolg van regelgeving zoals het Algemeen Rijks Ambtenaren Reglement (ARAR) of cao's waarin salarisschalen zijn opgenomen.

²⁹ Kamerstukken II 2012/13, 30 111, nr. 57.

ministersalaris, dan is de schatting dat meer dan 700 functionarissen een bezoldiging boven de norm hebben. Gezien het geldende en voorgestelde overgangsrecht zullen deze overschrijdingen op termijn worden teruggebracht naar de norm.

Voorts is relevant dat voor enkele sectoren die onder het regime van het wettelijke bezoldigingsmaximum van de WNT (regime 1) vallen, ook voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel reeds lagere maxima gelden. In het vervolg van deze paragraaf zal op enkele sectoren worden ingegaan waarin reeds afwijkende – lagere – maxima gelden en/ of op sectoren die gelet op de Wopt-lijst 2011 in het oog springen.

PM onderstaande paragrafen zullen worden geactualiseerd naar de per 1 januari 2014 van toepassing zijnde ministeriële regelingen die alle drie worden gewijzigd (onderwijs, woningcorporaties, zorg). Deze regelingen zullen voor 1 december in de Staatscourant worden gepubliceerd.

4.2 Onderwijs

Ter voorkoming dat het huidige bezoldigingsmaximum voor alle sectoren in het onderwijs bereikbaar is, heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid krachtens artikel 2.6 WNT om verlaagde bezoldigingsmaxima vast te stellen. De redenen daarvoor zijn:

- de aansluiting van de bezoldiging van een topfunctionaris bij het loonebouw van het personeel in de sector;
- de bevordering van de evenwichtige bezoldigingsverhoudingen tussen de onderwijssectoren;
- het voorkomen dat de introductie van een bezoldigingsmaximum een algehele stijging van de bezoldiging tot gevolg heeft.

De minister heeft het maximumbedrag per onderwijssector vastgesteld. De onderwijssectoren hebben zelf de gelegenheid gekregen om onder het maximum bezoldigingsklassen in te stellen. De sectoren primair, voortgezet en hoger onderwijs hebben alle drie een sectorale code voor de bezoldiging van bestuurders met daarin gedifferentieerde beloningen. Met de sector beroepsonderwijs en educatie wordt hierover nog overlegd.

De verlaagde bedragen zijn vastgelegd in de *Regeling bezoldiging topfunctionaris OCW-sectoren (Stsc. 2012 nr. 26223)* die samen met de WNT in werking is getreden op 1 januari 2013. Voor 2013 bedragen de verlaagde maxima:

€ 164.551,- voor de topfunctionarissen in het primair onderwijs (po)

€ 182.948,- voor de topfunctionarissen in het voortgezet onderwijs (vo)

€ 198.279,- voor de topfunctionarissen in het beroepsonderwijs en educatie (bve)

€ 198.279,- voor de topfunctionarissen van de hogescholen (hbo).

Voor de sector wetenschappelijk onderwijs, geldt daarbij het wettelijke bezoldigingsmaximum van de WNT.

PM. Actualisatie.

Geconstateerd kan worden dat drie van de vier verlaagde sectorale plafonds boven de in dit wetsvoorstel gereguleerde norm van 100% valt. Daarom zal de ministeriële regeling aangepast worden. Bovendien zullen de sectoren zelf de door hen vastgestelde salariscategorieën dienen aan te passen. In overleg met de sectoren zal worden bezien of en hoe de door hen gekozen systematiek moet worden aangepast.

4.3 Woningcorporaties

Voor de woningcorporatiesector is per 1 januari 2013 de Regeling bezoldigingsmaxima topfunctionarissen toegelaten instellingen volkshuisvesting³⁰ in werking getreden. De regeling is gebaseerd op artikel 2.7 van de WNT en bevat een differentiatie in bezoldigingsmaxima die aansluit bij de schaalgrootte. Dat de norm voor woningcorporaties is gedifferentieerd is in lijn met de in de Tweede Kamer aanvaarde motie de Pater³¹, waarin werd gepleit voor een variëteit aan genormeerde bezoldigingsmaxima, gebaseerd op functiezwaarte. In het regeerakkoord is bovendien overeengekomen, dat de beloning van bestuurders van woningbouwcorporaties versneld zouden worden aangepast op basis van de WNT.

In de Regeling is een differentiatie toegepast op basis van woongelegenheden. Woningcorporaties met meer dan 75.000 woongelegenheden vallen daarbij onder het wettelijk bezoldigingsmaximum van artikel 2.3 van de WNT. Vervolgens lopen de bezoldigingsmaxima af naar een maximum van € 60.000 bij 1000 woonheden of minder. De Rechtbank Den Haag heeft op 30 oktober 2013 de Regeling onrechtmatig geacht en daarmee onverbindend. Belangrijkste overwegingen daarbij zijn dat de klassenindeling naar het oordeel van de rechtbank niet uitsluitend kan worden opgehangen aan het aantal woongelegenheden en dat bij de normbedragen ten onrechte geen rekening is gehouden met de factoren als bedoeld in artikel 2.9, tweede lid, WNT.³²

Voor 2014 zal een nieuwe regeling worden vastgesteld, met inachtneming van de uitspraak van de rechtbank. De regeling zal vervolgens aangepast worden in verband met de verlaging van het wettelijk bezoldigingsmaximum. Een voorstel van de sector hiervoor zal worden afgewacht.

PM. Actualisatie

4.4 Zorg

In 2013 gold voor de zorginstellingen enkel een ongedifferentieerde norm, namelijk het wettelijke bezoldigingsmaximum. Het maximum in het salarisgebouw in de eigen regeling van de sector, de Beloningscode voor Bestuurders in de Zorg (BBZ) was aanvankelijk hoger dan dit wettelijk bezoldigingsmaximum van thans € 228.599. De opstellers van de code gingen er namelijk van uit dat de zorg in het tweede regime van de WNT, de sectorale norm, zou worden geplaatst. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, is de zorg echter bij amendement in het eerste regime geplaatst.³³ De aanpassing van de BBZ naar het nieuwe, lagere maximum van het salarisgebouw voor bestuurders, te weten het wettelijke bezoldigingsmaximum, vergde enige tijd. Vandaar de keuze voor één, ongedifferentieerde norm in 2013.

Inmiddels is het zover dat de nieuwe BBZ, die past binnen de kaders van het eerste regime van de WNT, in een ministeriële regeling voor gedifferentieerde normen (ex art. 2.7 WNT) kan worden vastgelegd. Die regeling gaat per 1 januari 2014 gelden. De normering van de bezoldiging van de zorgbestuurders past daarmee binnen een vernieuwd salarisgebouw dat afhankelijk is van inschaling op basis van functiezwaarte, berekend volgens de methodiek uit de BBZ.

De verscherping van de normering zoals aangekondigd in het regeerakkoord en geregeld in dit wetsvoorstel naar 100% van de bezoldiging van een minister, maakt dat het salarisgebouw van de BBZ/ministeriële regeling opnieuw moet worden ingepast in het aangescherpte kader.

³⁰ Stcrt. 30 november 2012, 24918.

³¹ Kamerstukken II, 2008/09, 30 111, nr. 39.

³² Rechtbank Den Haag. Vonnis van 30 oktober 2013, zaaknummer / rolnummer: C/09/442386 /HA ZA 13-509

³³ Kamerstukken II, 2011/12, 32 600, nr. 24.

Daarover zal overleg met het veld worden gevoerd, zodanig dat in november vóór het jaar van inwerkingtreding (die beoogd is op 1 januari 2015) een nieuwe ministeriële regeling voor gedifferentieerde normen kan worden vastgesteld waarin de nieuwe, aangescherpte norm het maximum vormt van het BBZ-salarisgebouw.

Bij de consultatie in het kader van dit wetsvoorstel is betrokkenen gevraagd om aandacht te besteden aan de gevolgen voor de continuïteit van de bedrijfsvoering en de besturing van de instelling die de aanscherping van de norm met zich brengt in combinatie met het gegeven dat de medisch specialisten niet onder de in dit wetsvoorstel opgenomen norm van 100% zullen worden gebracht.³⁴

PM Actualisatie.

5.Het overgangsrecht en het recht op eigendom

5.1 De uitgangspunten van het overgangsrecht

Het uitgangspunt van het overgangsrecht zoals neergelegd in dit wetsvoorstel is om de lijn van het in de huidige WNT neergelegde overgangsrecht te handhaven. Dit betekent dat de hoofdregel van het overgangsrecht dat bestaande bezoldigingsafspraken gedurende een termijn van vier jaar worden gerespecteerd en vervolgens in drie jaar worden teruggebracht naar het bezoldigingsmaximum in dit wetsvoorstel aangehouden wordt. Met deze termijnen wordt betrokkenen een redelijke termijn gegund om zich op de nieuwe financiële situatie in te stellen, dan wel een andere functie te zoeken. Gezien het feit dat een achteruitgang in de bezoldiging consequenties kan hebben, is een dergelijke overgangstermijn gewenst. De keuze in dit wetsvoorstel voor de systematiek van vier jaar respecteren en vervolgens in drie jaar terugbrengen komt voorts de overzichtelijkheid en eenduidigheid ten goede. Ook indien een rechtspersoon of instelling tussentijds onder de WNT wordt gebracht door wijziging van de bijlage geldt deze systematiek.

5.2 Onderscheid in overgangsrecht tussen ‘oude’ en ‘nieuwe’ gevallen

In dit wetsvoorstel is bij de vormgeving van het overgangsrecht een onderscheid gemaakt tussen de categorie topfunctionarissen wier bezoldiging op 1 januari 2013 het huidige wettelijk bezoldigingsmaximum van 130% (€ 228.599) te boven ging, en de categorie topfunctionarissen wier bezoldiging op of onder het huidige wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% ligt, maar boven het voorgestelde bezoldigingsmaximum van 100%. Voor de eerste categorie is er in dit wetsvoorstel met het oog op de rechtszekerheid voor gekozen om de huidige overgangssystematiek van de WNT in stand te laten, zodat ingaande 1 januari 2013 de bezoldiging vier jaar wordt gerespecteerd en deze vervolgens in drie jaar tijd wordt teruggebracht naar 130%. Daaropvolgend wordt de bezoldiging in twee jaar tijd teruggebracht naar 100%. Dit betekent dat de bezoldiging van deze categorie functionarissen per 1 januari 2022 maximaal 100% van de bezoldiging van een minister bedraagt.

Voor de categorie topfunctionarissen wier bezoldiging tussen de 100% en 130% van de bezoldiging van een ligt, geldt dat de bezoldiging met ingang van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vier jaar wordt gerespecteerd en vervolgens in drie jaar moet worden teruggebracht naar het nieuwe wettelijke bezoldigingsmaximum van 100%. Dit betekent dat, uitgaande van een inwerkingtreding van dit wetsvoorstel per 1 januari 2015, ook bij deze categorie topfunctionarissen de bezoldiging in alle gevallen per 1 januari 2022 zal zijn teruggebracht naar 100%.

In onderstaande tabel is het overgangsrecht schematisch weergegeven, waarbij steeds 1 januari van het betreffende jaar als peildatum wordt gehanteerd. De hoogte van de bezoldiging wordt in de tabel weergegeven in percentage van de bezoldiging van de minister. Groep A betreft daarbij

³⁴ Zie Onderhandelaarsresultaat medisch specialistische zorg 2014 t/m 2017, 16 juli 2013.

het verloop van de bezoldiging van een topfunctionaris wier bezoldiging op basis van op 1 januari 2013 bestaande bezoldigingsafspraken meer dan 130% van de bezoldiging van een minister bedraagt (in dit geval 160%). Groep B betreft het verloop van de bezoldiging van een topfunctionaris wier bezoldiging in 2013 en 2014 binnen het wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% ligt (in dit geval exact op het huidige wettelijke bezoldigingsmaximum van 130%).

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
A	160	160	160	160	152,5	145	137,5	130	115	100
B	130	130	130	130	130	130	122,5	115	107,5	100

5.3 Het overgangsrecht bij een verlaagd maximum of gedifferentieerde norm (staffel)

Het wetsvoorstel voorziet eveneens in overgangsrecht voor het geval een verlaagd maximum op grond van artikel 2.6 van de WNT of de maxima bij een gedifferentieerde norm (staffel) op grond van artikel 2.7 van de WNT bij ministeriële regeling worden verlaagd in verband met de totstandkoming van voorliggend wetsvoorstel. Hierbij wordt de bovenstaande systematiek gehanteerd. Dit betekent dat als een topfunctionaris reeds voor de inwerkingtreding van de ministeriële regeling aanspraak had op een bezoldiging die het voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel toepasselijke maximum te boven ging, de bezoldiging gedurende vier jaar na de inwerkingtreding van de ministeriële regeling wordt gerespecteerd en vervolgens in een periode van drie jaar teruggebracht moet worden naar het niveau van het toepasselijke maximum zoals dat gold voorafgaande aan de verlaging van de toepasselijke norm. Vervolgens dient de bezoldiging in een periode van twee jaar te worden teruggebracht naar het nieuwe toepasselijke maximum.

5.4 Verhouding tot artikel 1 Eerste Protocol EVRM (recht op eigendom)

Dat ook in dit wetsvoorstel gekozen is voor een behoorlijke overgangsregeling voor de bestaande gevallen is, net als bij de huidige WNT, onder meer ingegeven door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Door de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum kan het recht op eigendom zoals neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM namelijk in het geding zijn voor deze bestaande gevallen. Uit onderzoek van de Universiteit Leiden uit 2009,³⁵ uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, komt naar voren dat het aannemelijk is dat voor bestaande gevallen sprake is van eigendom in de zin van het EVRM. Om de huidige WNT EVRM-bestendig te maken, adviseerden de onderzoekers om een ruimhartige overgangsregeling op te nemen voor deze bestaande gevallen. Met deze regeling zouden betrokkenen zich daadwerkelijk moeten kunnen instellen op de nieuwe financiële situatie en zo nodig ook tijd moeten hebben om een andere functie te zoeken waarvoor de inkomensgrenzen niet gelden. Daarbij kan het aldus de onderzoekers gaan om een overgangsregeling die voorziet in geleidelijke afbouw dan wel een overgangperiode waarbinnen de bezoldiging nog op het overeengekomen niveau blijft. In de WNT is gekozen voor een combinatie van deze systematieken: eerst een overgangperiode waarbinnen de bezoldiging op het overeengekomen niveau blijft en vervolgens een geleidelijke afbouw in drie jaar naar het bezoldigingsmaximum.

In de memorie van toelichting op de WNT en vervolgens eveneens in de memorie van antwoord Eerste Kamer is uitgebreid ingegaan op de verhouding van de huidige WNT tot artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Inmiddels heeft de rechtbank Den Haag geoordeeld dat het overgangsrecht van de WNT een rechtmatige inmenging c.q. inbreuk van de WNT op de

³⁵ T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, m.m.v. B. Barentsen, Advies rechtmatigheid onmiddellijke werking inkomensnormen (semi-)publieke sector in het licht van het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM, Leiden, 21 september 2009.

(toekomstige) bezoldiging van zittende topfunctionarissen betreft.³⁶ Voor wat betreft voorliggend wetsvoorstel is net als bij de huidige WNT relevant dat een inmenging in een eigendomsrecht aan drie vereisten dient te voldoen. Er dient sprake te zijn van een adequate wettelijke basis, de maatregel dient een algemeen belang te dienen en er moet sprake zijn van een *fair balance*. Met dit wetsvoorstel wordt voldaan aan het eerste vereiste: hierin is helder wat de (financiële) gevolgen zijn van de verlaging van het bezoldigingsmaximum naar 100%. Met de WNT is reeds duidelijk tot welke partijen deze wet zich richt.

Bij de toetsing of de maatregel in het algemeen belang is, hebben de lidstaten een ruime *margin of appreciation*. Dit laat lidstaten de ruimte om in het algemeen belang een bepaald beleid te kiezen en uit te voeren. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens accepteert doorgaans het oordeel van de nationale wetgever over wat in het algemeen belang is, tenzij deze kennelijk zonder enige grond is. Nu deze wet strekt tot een maatschappelijk aanvaardbare, evenwichtige en verantwoorde bezoldiging van topfunctionarissen, dient deze wet een algemeen belang. Het belang van het ingrijpen in bestaande contracten is daarbij gelegen in een correctie van onwenselijke bezoldigingsontwikkelingen in het verleden. De conclusie is derhalve dat het ingrijpen in de bestaande contracten een algemeen belang dient.

Ten slotte de vraag of sprake is van een *fair balance*. De regering meent dat met het wetsvoorstel ook aan dit vereiste wordt voldaan. Enerzijds is er het belang van een ordentelijke bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Aan de andere kant kan de verlaging naar 100% voor individuele topfunctionarissen grote financiële consequenties hebben. Door de overgangstermijnen van vier jaar en drie jaar, en vervolgens voor de op 1 januari 2013 bestaande bezoldigingsafspraken boven de 130% de daaropvolgende termijn van twee jaar waarin de bezoldiging van 130% naar 100% wordt teruggebracht, wordt aan betrokkenen echter een redelijke termijn gegund om een nieuwe functie te zoeken of het uitgavenpatroon te wijzigen, zelfs als in ogenschouw wordt genomen dat het in deze tijden lastiger is om een andere functie te vinden en het bijvoorbeeld moeilijker is om een woning te verkopen. In hele bijzondere gevallen bestaat daarbij de mogelijkheid dat een uitzondering op de norm wordt toegestaan op grond van artikel 2.4 WNT. De wet voorziet daarmee in een hardheidsclausule waardoor ook in een individueel geval geen sprake hoeft te zijn van een onevenredige last.

5.5 De consequenties voor het overgangsrecht van de wijziging van het bezoldigingsbegrip

Dit wetsvoorstel voorziet zoals eerder ter sprake kwam in een wijziging van het bezoldigingsbegrip. Dit heeft ook consequenties voor het overgangsrecht. Met het oog op een eenvoudige uitvoering van dit wetsvoorstel is er voor gekozen om voor de ‘oude’ gevallen, dat wil zeggen diegenen met een bezoldiging boven het oudere (hogere) maximum, voor wat betreft het beloningsbegrip en daarmee het bezoldigingsbegrip aangesloten wordt bij de huidige WNT. Dit betekent dat de bezoldiging, *inclusief* de fiscale bijtelling, in drie jaar tijd moet worden teruggebracht naar het bezoldigingsmaximum van 130% of het op grond van de artikelen 2.6 of 2.7 toepasselijke ‘oude’ bedrag. Vervolgens dient de bezoldiging, *exclusief* de fiscale bijtelling, in twee jaar tijd te worden teruggebracht naar het nieuwe bezoldigingsmaximum van 100% of het op grond van de artikelen 2.6 of 2.7 toepasselijke ‘nieuwe’ bedrag.

1. De openbaarmaking en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Naast het recht op eigendom, is wegens de verplichte openbaarmaking van de individuele bezoldigingsgegevens het in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM verankerde (grond)recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het geding. Voorts stelt Richtlijn 95/46/EG regels ten aanzien van de bescherming van natuurlijke personen in verband met de bewerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van deze gegevens. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de WNT is uitgebreid ingegaan op de

³⁶ Rechtbank Den Haag. Vonnis van 30 oktober 2013, zaaknummer / rolnummer: C/09/442386 /HA ZA 13-509.

rechtvaardiging van de verplichting tot openbaarmaking in het licht van de privacy.³⁷

Met de in dit wetsvoorstel neergelegde verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum wordt tevens de grens verlaagd waarboven bezoldigingen en uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband van functionarissen die geen topfunctionaris in de zin van de WNT zijn, op functienaam openbaar gemaakt moet worden. Dit betekent dat op grond van dit wetsvoorstel de bezoldigingsgegevens in meer gevallen openbaar zullen worden gemaakt dan onder de huidige WNT. Onder de tot 1 januari 2013 van kracht zijnde Wopt, gold overigens ook al een lagere grens voor de openbaarmaking dan onder de huidige WNT. De openbaarmaking betreft zowel de vermelding van de bezoldigingsgegevens in het financieel jaarverslag, als de opname van de functienaam en de bezoldigingsgegevens in de jaarlijkse rapportage aan de beide Kamers der Staten-Generaal op grond van artikel 7.1 WNT.

Ten aanzien van de topfunctionarissen dienen de bezoldigingsgegevens, ongeacht de hoogte, reeds op grond van de huidige WNT in alle gevallen in het financieel jaarverslag te worden opgenomen, en wel op naam. Wat betreft deze verplichting bestaat derhalve geen uitbreiding van de reikwijdte ten opzichte van de huidige WNT. Wel zullen door de verlaging van de norm de bezoldigingsgegevens van topfunctionarissen in meer gevallen in de rapportage aan de Kamers opgenomen worden. Artikel 7.1 WNT stelt immers dat van topfunctionarissen wier bezoldigingen het op hen van toepassing zijnde maximum te boven gaan, de bezoldigingsgegevens in deze rapportage vermeld moeten worden.

Gelet op het voorgaande worden er met dit wetsvoorstel geen principiële wijzigingen in de WNT aangebracht op het punt van de openbaarmaking. Er is uitsluitend sprake van een uitbreiding van de verplichting tot openbaarmaking. Voor de verenigbaarheid van deze wettelijke beperkingen met het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 EVRM) zij daarom verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de WNT.³⁸

7. Het recht op collectief onderhandelen en de vrijheid van vakvereniging

7.1 Verhouding tot recht op collectief onderhandelen en de vrijheid van vakvereniging

De verdragen van de International Labour Organization (ILO) – alsook artikel 6, eerste lid, van het Europees Sociaal Handvest (ESH) en artikel 11 van het EVRM - beschermen het recht op vrijheid van vakvereniging en het recht op vrij, collectief (vreedzaam) onderhandelen over arbeidsvoorwaarden. De bezoldiging is een arbeidsvoorwaarde. Bij een wettelijke maximering van de bezoldiging kunnen deze rechten in het geding zijn.

De commissie-Dijkstal kwam destijds tot de conclusie dat het stellen van een wettelijk bezoldigingsmaximum niet in strijd kan komen met het recht op collectief onderhandelen of de internationaal erkende vakverenigingsvrijheid.³⁹ Zij baseerde zich daarbij op de stelling dat ‘het algemeen bekend is dat topinkomens in de praktijk nooit onderwerp vormen van collectieve onderhandelingen, maar dat er sprake is van individuele uitonderhandeling’. Deze stelling van de commissie-Dijkstal dient enigszins te worden genuanceerd, in die zin dat er in de publieke en semipublieke sector wel topfunctionarissen zijn die onder een cao cq. een arbeidsvoorwaardenakkoord vallen. Veelal zijn de leden van de Raad van Bestuur of de leden van de directie uitgezonderd van de werking van de cao. Er zijn echter cao’s die op topfunctionarissen van toepassing zijn. Overigens is ook bij de opstelling en parlementaire

³⁷ Kamerstukken II, 32 600, nr. 3, blz. 28 – 29.

³⁸ Idem.

³⁹ Advies ‘Normeren en waarden van september 2007’, bijlage bij Kamerstukken II 2006/2007, 28 479, nr. 32, blz. 30.

behandeling van de WNT ervan uitgegaan dat er cao's zijn die (mede) betrekking hebben op topfunctionarissen.⁴⁰

Voor wat betreft de in de cao's opgenomen maximumsalarissen van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector is op basis van een inventarisatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geconstateerd dat deze ten tijde van de voorbereiding van het wetsvoorstel onder het niveau van het ministersalaris liggen. Het salaris betreft echter 'slechts' een *onderdeel* van de bezoldiging. Een sluitende vergelijking van het in dit wetsvoorstel neergelegde bezoldigingsmaximum met de in cao's opgenomen arbeidsvoorwaarden is niet goed mogelijk, omdat het bezoldigingsbegrip van de WNT niet alleen het salaris omvat, en bijvoorbeeld pensioen niet in de cao worden geregeld en dus geen voorwerp van collectieve onderhandelingen vormt. Bij de voorbereiding van dit voorstel tot verlaging van de norm van topfunctionarissen naar 100% lijkt gelet op het voorgaande geen feitelijke inbreuken op een cao in beeld gekomen.

Dat vanwege de huidige maximumsalarissen in cao's met dit wetsvoorstel (waarschijnlijk) thans geen sprake is van een inbreuk op een cao, wil niet zeggen dat dit in de toekomst niet het geval kan zijn. Deze constatering leidt tot de vraag in hoeverre een dergelijke inbreuk gerechtvaardigd is. Bij de beantwoording van deze vraag dient voorop te worden gesteld dat aan ILO-Verdragen geen rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde toekomt. Ook aan artikel 6, eerste en tweede lid, ESH komt geen rechtstreekse werking toe. Een betrokkene kan voor de recht niet rechtstreeks een beroep doen op niet rechtstreeks werkende internationaal rechtelijke bepalingen. Dit neemt niet weg dat de wetgever er voor zorg dient te dragen dat de door hem vast te stellen wetgeving aan internationale verdragen voldoet. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vloeit voorts voort dat artikel 11 EVRM zo wordt uitgelegd, dat de uit de ILO-Verdragen voortvloeiende rechten door dit artikel worden verzekerd.⁴¹ In die zin kunnen in rechtsgedingen de ILO-Verdragen indirect een rol spelen.

Vanzelfsprekend is het recht op collectief onderhandelen niet absoluut. Dit is ook door het Freedom of Association Committee van het ILO erkend. Voor zover de regering bekend is er echter geen uitspraak van het Committee over een wettelijk bezoldigingsmaximum voor de hoger betaalde (top)functionarissen. De rapporten die door deze Committee zijn opgesteld zien veelal op ingrijpen in of bevriezen van salarissen en dan meestal van lagerbetaalde werknemers. Daarvan is in deze situatie geen sprake. Het gaat hier om het stellen van een bovengrens. Dit betreft bovendien een relatief hoge grens, die wordt gesteld om de topfunctionarissen een behoorlijk doch niet bovenmatige bezoldiging te geven die maatschappelijk aanvaardbaar is. Tot deze grens mag vrij worden onderhandeld over de hoogte van de bezoldigingen. De regering meent derhalve dat het wetsvoorstel niet op gespannen voet staat met ILO-verdragen. Ondersteuning voor deze gedachtelijn zou kunnen worden gevonden in artikel 1, tweede lid, van ILO-Verdrag nr. 151 waarin is opgenomen dat 'the extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply to high-level employees whose functions are normally considered as policy-making or managerial, or to employees whose duties are of a highly confidential nature, shall be determined by national laws or regulations'.

Daarnaast kan worden gewezen op de recente uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 11 januari 2013 in de zaak waarin de Nederlandse Vereniging voor Bestuurders in de Zorg opkwam tegen de WNT (Prg. 2013/261). In rechtsoverweging 3.13 is een beroep op artikel 11 EVRM terzijde gesteld:

'NVZD stelt tot slot dat de WNT in strijd is met het recht op collectief onderhandelen en de vrijheid van vakvereniging zoals is vastgelegd in de artikelen 11 EVRM en 12 van het Handvest. Het beroep op artikel 12 van het

⁴⁰ Kamerstukken II, 32 600, nr. 3, blz. 9.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld: EHRM 12 november 2008, AB 2009/297; en EHRM 12 september 2011, JAR 2011/280.

Handvest wordt verworpen omdat dit artikel gezien het bepaalde in artikel 51 van het Handvest geen eenieder verbindende bepaling betreft zoals bedoeld in artikel 94 van de Grondwet. Artikel 11 EVRM waarborgt het recht op vergadering en vereniging. Niet valt in te zien dat dit recht door toepassing van de WNT op enige wijze wordt beperkt.’

Van belang is wel dat volgens de ILO-Verdragen voor een wetsvoorstel als het onderhavige een open en reëel overleg moet worden gevoerd met de sociale partners.

7.2 De consequenties van het wetsvoorstel voor bestaande cao's

Uit de ILO-verdragen vloeit voorts voort dat dit wetsvoorstel geen invloed mag hebben op bezoldigingsafspraken voor zover deze voortvloeien uit voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel afgesloten cao's. In dat geval zou immers een inbreuk worden gemaakt op de onderhandelingsvrijheid. Hiervoor kwam al ter sprake dat bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel geen feitelijke inbreuken op een cao in beeld zijn gekomen. Mede daarom bevat dit wetsvoorstel geen expliciete bepaling dat met het stellen van het bezoldigingsmaximum niet mag worden ingebroken in lopende cao's. Een andere reden hiervoor is dat het wetsvoorstel reeds voorziet in overgangsrecht voor bestaande bezoldigingsafspraken, derhalve ook de bestaande bezoldigingsafspraken die voortvloeien uit reeds lopende cao's. Met dit overgangsrecht zijn evenwel niet alle cao-afspraken afgedekt: het kan immers ook zijn dat na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bezoldigingsafspraken worden gemaakt die zijn gebaseerd op een cao die voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is overeengekomen. Het treffen van een overgangsregeling voor deze laatste categorie bezoldigingsafspraken is echter zeer complex, zodat het wetsvoorstel ook hiervoor geen overgangsregeling kent. Dit wetsvoorstel stelt immers een maximum aan de bezoldiging, waaronder ook componenten worden begrepen die niet in een cao worden geregeld. Het bezoldigingsmaximum valt derhalve niet één op één te vergelijken met de bezoldiging op grond van een cao. Bovendien stelt een cao doorgaans ook minimum- en maximumsalarissen per functiegroep. De vraag komt dan op welk salaris een nieuwe topfunctionaris in het licht van een cao-aanspraak kan maken. Voor die gevallen waarin toch zou blijken dat een topfunctionaris, wier bezoldiging niet onder het overgangsrecht van dit wetsvoorstel valt, op grond van een bestaande cao na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aanspraak kan maken op een hogere bezoldiging, kan gebruik gemaakt worden van de individuele uitzonderingsmogelijkheid als bedoeld in artikel 2.4, artikel 2.6, tweede lid, of artikel 2.7, derde lid, van de WNT.

8. Overleg en consultatie over het wetsvoorstel PM.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

A

Dit onderdeel strekt er toe de fiscale bijtelling wegens het ter beschikking stellen van een auto voor privédoeleinden buiten het begrip 'beloning' in de zin van de WNT te laten en daarmee buiten het overkoepelende begrip 'bezoldiging' in de zin van de WNT. Hiertoe wordt de definitie van het begrip 'beloning', zoals neergelegd in artikel 1.1, onderdeel f, van de WNT gewijzigd. Zie voor een toelichting op deze wijziging paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting.

B

Dit betreft de wijziging van artikel 2.3 WNT waarin het nieuwe wettelijk bezoldigingsmaximum is opgenomen. Het huidige artikel 2.3, eerste lid, bevat de onderdelen en de bedragen waaruit het wettelijke bezoldigingsmaximum is opgebouwd, doch niet het totaalbedrag. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld tevens het totaalbedrag van het wettelijke bezoldigingsmaximum in de wet neer te leggen. Hiervoor is in de eerste plaats gekozen vanuit het oogpunt van de duidelijkheid: het totaalbedrag kan in de wet worden gelezen in plaats van dat de deelbedragen opgeteld behoeven te worden. Een ander argument om het totaalbedrag in artikel 2.3, eerste lid, neer te leggen is dat tussen de verschillende bezoldigingsbestanddelen sprake is van communicerende vaten, in die zin dat het totaalbedrag van de bezoldiging op of onder de wettelijke norm dient te blijven. Zo mag bijvoorbeeld de beloning het bedrag van € 144.108 te boven gaan, mits het totaal van de bezoldiging binnen het wettelijk bezoldigingsmaximum blijft. Met de huidige formulering, waarin uitsluitend de maximumbedragen per bestanddeel zijn neergelegd, zou ten onrechte de indruk gewekt kunnen worden dat de beloning als zodanig binnen het bedrag voor de beloning (thans genoemd in de aanhef van artikel 2.3, eerste lid,) dient te blijven.

Zoals reeds in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet betreft het nieuwe totaalbedrag op basis van de in 2013 geldende regelgeving en pensioenpremies € 177.274. Dit bedrag is als volgt opgebouwd. De eerste component betreft de beloning ad € 144.108. Dit bedrag is de resultante van het jaarlijkse salaris van ministers, de vakantietoeslag en de eindejaarsuitkering. Het salaris van de minister is geregeld in artikel 1 van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen en is daarin bepaald op € 10.325,86 per maand. Indien dit bedrag wordt vermenigvuldigd met twaalf en dan de uitkomst (€ 123.910,32) met 1,163 (voor de 8% vakantietoeslag en 8,3% aan eindejaarsuitkering = samen 16,3%), dan resulteert dit afgerond in een jaarlijkse beloning van € 144.108.

Het bedrag van de onkostenvergoeding (thans artikel 2.3, eerste lid, onderdeel a, op grond van dit wetsvoorstel artikel 2.3, onderdeel b), blijft in dit wetsvoorstel ongewijzigd op € 8.069 omdat dit bedrag reeds overeenkomt met de onkostenvergoeding van de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken en derhalve een 100%-bedrag betreft. Het bedrag is gebaseerd op de in artikel 10 van het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen gereguleerde maandelijkse onkostenvergoeding van de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken ter hoogte van € 672,39. Indien dit bedrag wordt vermenigvuldigd met twaalf, dan is de uitkomst afgerond € 8.069.

Het bedrag wegens de voorzieningen ten behoeve van de beloningen betaalbaar op termijn (thans artikel 2.3, eerste lid, onderdeel b, op grond van dit wetsvoorstel artikel 2.3, onderdeel c,) wordt gebaseerd op de per 1 januari 2013 door het ABP gestelde premies op Dit bedrag is al volgt opgebouwd:

ABP Keuzepensioen – OP/NP	(€ 144.108 – € 10.950) x 17,78% = €	23.675,49
ANW-compensatie	(€ 144.108 – € 10.950) x 0,075% = €	99,87
Overgangspremie VPL	€ 144.108 x 1,60% = €	2.305,73
Arbeidsongeschiktheidspensioen	(€ 144.108 – € 19.000) x 0,225% = €	281,49
Totaal:		= € 6.362,58

Afgerond komt dit neer op een bedrag van € 26.363.

C en D

Onderdeel C bevat diverse wijzigingen van artikel 7.3 WNT dat voorziet in het overgangsrecht. Onderdeel D betreft een nieuw artikel 7.3a dat voorziet in ‘nieuw’ overgangsrecht.

In hoofdlijnen kan gesteld worden dat als gevolg van dit wetsvoorstel artikel 7.3 ziet op de zogenaamde ‘oude’ gevallen, dat wil zeggen op:

- de topfunctionaris die op het tijdstip van de inwerkingtreding van de WNT aanspraak

had op een bezoldiging die het wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% te boven ging, respectievelijk 7,5% of 5% hiervan (voor interne toezichthouders);

- de topfunctionaris die op het tijdstip van inwerkingtreding van een ministeriele regeling waarin voor een sector een verlaagd maximum of gedifferentieerde norm wordt gesteld, aanspraak had op een bezoldiging die het verlaagde maximum of de gedifferentieerde norm te boven ging, respectievelijk 7,5% of 5% hiervan (voor interne toezichthouders);
- de topfunctionaris werkzaam bij een rechtspersoon of instelling die door de wijziging van de bijlage bij de WNT of het verkrijgen van een subsidie, voorafgaand aan de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel onder de WNT is gebracht en op dat moment aanspraak had op een bezoldiging die het van toepassing zijnde maximum (het wettelijke bezoldigingsmaximum of de staffelnorm) te boven ging.

Artikel 7.3a ziet daarbij op de ‘nieuwe’ gevallen, dat wil zeggen op:

- de topfunctionaris die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aanspraak heeft op een bezoldiging die het wettelijke bezoldigingsmaximum van 100% te boven gaat, doch lager is dan of gelijk aan 130% van de bezoldiging, respectievelijk 7,5% of 5% hiervan (voor interne toezichthouders);
- de topfunctionaris in een sector waarvoor een verlaagd maximum of gedifferentieerde norm is gesteld en waarvoor het toepasselijke bedrag wordt verlaagd, die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aanspraak heeft op een bezoldiging die het ‘nieuwe’ toepasselijke bedrag te boven gaat, doch lager is dan of gelijk aan het ‘oude’ toepasselijke maximum.

Voor wat betreft de rechtspersonen en instellingen die onder het wettelijke bezoldigingsmaximum van artikel 2.3 vallen, ziet artikel 7.3 na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel dus op topfunctionarissen wier bezoldiging op het tijdstip van inwerkingtreding van de WNT hoger lag dan 130% van de bezoldiging van een minister. Het nieuwe artikel 7.3a bevat daarnaast het overgangsrecht voor topfunctionarissen wier bezoldiging op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel weliswaar het nieuwe wettelijke bezoldigingsmaximum van 100% te boven gaat, doch op het tijdstip van inwerkingtreding van de WNT op of onder het alsdan geldende bezoldigingsmaximum van 130% lag. Het gaat in het laatste geval met andere woorden om bezoldigingsafspraken die niet onder het overgangsrecht van de huidige WNT vallen.

Artikel 7.3, eerste lid

Het voorgestelde eerste lid betreft het oude overgangsrecht van de huidige WNT. Het eerste lid ziet net als in de huidige WNT zowel op regime 1 (wettelijk bezoldigingsmaximum) als regime 2 (sectorale norm) van de wet.

Nieuw is dat het overgangsrecht voor de bezoldiging van de interne toezichthouders, dat thans in artikel 7.3, tweede lid, is opgenomen, wordt verweven met het overgangsrecht voor de overige topfunctionarissen.

Voor wat betreft regime 1 wordt in het voorgestelde eerste lid gesproken over een bezoldiging die meer bedraagt dan ‘het op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT van toepassing zijnde maximum’. Voor deze formulering is in de eerste plaats gekozen omdat het ‘oude’ wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% na inwerkingtreding van de WNT niet meer geïndexeerd zal worden. Voor het overgangsrecht is een dergelijke indexatie niet nodig, terwijl voor nieuwe gevallen de nieuwe norm van 100% geldt. Daarnaast wordt deze formulering gehanteerd omdat ook het overgangsrecht voor de interne toezichthouders onder het eerste lid is gebracht. Voor hen geldt immers de norm van 130%, maar 7,5% (voorzitters) respectievelijk 5% (leden) van deze norm. Daarom wordt in het algemeen gesproken van ‘het (...) van toepassing zijnde maximum’. Ten slotte is deze formulering gehanteerd vanuit het oogpunt van uniformering. In het gewijzigde artikel 7.3 en het nieuwe artikel 7.3a wordt steeds gesproken over ‘het van toepassing zijnde

maximum' of 'het op de dag voorafgaand aan de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT van toepassing zijnde maximum'.

Een wijziging ten opzichte van de huidige tekst van het eerste lid is voorts dat voor de duidelijkheid de datum wordt genoemd waarop het algemene overgangsrecht van de huidige WNT ingaat (1 januari 2013) en ook de datum waarop de termijn van vier jaar waarin bestaande bezoldigingsafspraken gerespecteerd wordt, verstrijkt (1 januari 2017).

Dit wetsvoorstel brengt geen wijziging aan in de in regime 2 geldende norm voor de ziektekostenverzekeraars. Daarom wordt voor regime 2 gesproken over 'het van toepassing zijnde maximum'.

Artikel 7.3, tweede lid,

Dit lid ziet op de situatie dat bij ministeriële regeling een lager bedrag wordt vastgesteld dan wel een gedifferentieerde norm. Het overgangsrecht hiervoor is thans geregeld in artikel 7.3, vierde lid. Omdat het hier om overkoepelende normen gaat, is het overgangsrecht voor deze ministeriële regelingen opgenomen in het nieuwe tweede lid. Het overgangsrecht gaat (net als onder de huidige WNT) in op het moment van inwerkingtreding van de desbetreffende ministeriële regeling. Dit geldt zowel voorafgaand aan, als na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Er wordt op gewezen dat het nieuwe artikel 7.3a, eerste lid, voorziet in het overgangsrecht voor de situatie dat voor een rechtspersoon of instelling het van toepassing zijnde bedrag als gevolg van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt verlaagd.

Artikel 7.3, derde lid,

Dit lid is voor een groot deel gelijk aan het huidige artikel 7.3, tweede lid, dat het overgangsrecht bevat voor de situatie dat de WNT door wijziging van de bijlage op een rechtspersoon of instelling van toepassing wordt. Het nieuwe lid betreft zowel het overgangsrecht voor het geval de bijlage voorafgaande aan de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel, als daarna wordt gewijzigd. Indien de bijlage wordt gewijzigd voorafgaande aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, dient in de situatie van rechtspersonen of instellingen die onder het wettelijke bezoldigingsmaximum vallen of rechtspersonen waarbij het toepasselijke maximumbedrag bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bij ministeriële regeling (op grond van artikel 2.6 of artikel 2.7, tweede lid,) wordt verlaagd, bij het overgangsrecht uitgegaan te worden van de 'oude' bezoldigingsmaxima, dat wil zeggen het voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel van toepassing zijnde maximum. Wordt de bijlage gewijzigd gelijktijdig met of na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, dan is het nieuwe bezoldigingsmaximum het referentiepunt.

Nieuw is voorts dat ook in dit lid expliciet het overgangsrecht voor de interne toezichthouders wordt meegenomen. Voorts wordt ook rekening gehouden met de mogelijkheid dat niet alleen sprake kan zijn van een bezoldiging die het wettelijke bezoldigingsmaximum of de sectorale norm te boven gaat, maar ook dat een bezoldiging een verlaagd maximum of een gedifferentieerde norm te boven kan gaan. Daarom wordt ook in dit lid in algemene zin gesproken van "het van toepassing zijnde maximum" of 'het op de dag voorafgaand aan de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT van toepassing zijnde maximum'.

Artikel 7.3, vierde lid,

Dit lid voorziet in het overgangsrecht voor het geval voorafgaand aan, gelijktijdig met of na de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel een rechtspersoon onder de WNT komt te vallen doordat aan deze rechtspersoon een subsidie wordt verleend (anders dan op grond van een in de bijlage bij de WNT genoemde grond). Het overgangsrecht voor de categorie gesubsidieerde instellingen is thans in het achtste lid geregeld. Dit overgangsrecht is met de Aanpassingswet WNT in de WNT opgenomen. Gekozen is bij deze Aanpassingswet om na de termijn van vier jaar de bezoldiging van de topfunctionarissen direct onder het bezoldigingsmaximum te laten vallen. Hierbij geldt dus niet de termijn van drie jaar waarin de bezoldiging in stappen

teruggebracht dient te worden. Hiervoor is destijds gekozen omdat een gesubsidieerde instelling bij aanvraag van de subsidie wist dat bij het verlenen van een subsidie de WNT van toepassing zou worden.⁴² Bij nader inzien is het ongewenst om hier een onderscheid te maken. Het nieuwe achtste lid waarin de terugbrengrperiode van drie jaar is geregeld, wordt derhalve ook van toepassing op topfunctionarissen werkzaam bij gesubsidieerde instellingen.

Artikel 7.3, achtste lid,

Dit achtste lid ziet op het terugbrengen in drie jaar naar het wettelijke bezoldigingsmaximum. Deze regeling is thans in het negende lid opgenomen en wordt met dit wetsvoorstel gewijzigd. De wijziging strekt er toe te regelen dat voor wat de betreft de topfunctionarissen wier bezoldiging het wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% te boven gaat na de vierjaarstermijn van artikel 7.3, eerste lid, de bezoldiging in drie jaar tijd wordt teruggebracht naar het bezoldigingsmaximum van artikel 2.3, zoals dat artikel luidde op de dag voor de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT, dat wil dus zeggen naar het 'oude' wettelijk bezoldigingsmaximum van 130%. Voor topfunctionarissen wier bezoldiging onder een verlaagd maximum op grond van artikel 2.6 WNT of een gedifferentieerde norm op grond van artikel 2.7, tweede lid, WNT valt, en waarbij het van toepassing zijnde maximum gelijktijdig met dit wetsvoorstel wordt verlaagd, dient de bezoldiging eveneens in drie jaar tijd te worden teruggebracht naar het 'oude' van toepassing zijnde maximum, dat wil zeggen het maximum zoals dat gold voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Van belang is dat hierbij wordt uitgegaan van het oude bezoldigingsbegrip. Dit wil zeggen dat als een topfunctionaris een fiscale bijtelling heeft voor een auto van de zaak, tot de bezoldiging gerekend dient te worden.

Artikel 7.3, negende lid,

Het nieuw negende lid van artikel 7.3 heeft betrekking op topfunctionarissen wier bezoldiging ten tijde van de inwerkingtreding van de WNT hoger was dan het 'oude' wettelijke bezoldigingsmaximum, respectievelijk ten tijde van een daartoe strekkende ministeriële regeling, hoger dan het toepasselijke verlaagde maximum of gedifferentieerde norm. Het lid stelt dat na de terugbrengrperiode van drie jaar waarin in bezoldiging teruggebracht diende te worden naar het 'oude' van toepassing zijnde maximum, de bezoldiging in twee jaar moet worden teruggebracht naar het nieuwe van toepassing zijnde maximum. Voor topfunctionarissen van rechtspersonen en instellingen die onder het wettelijke bezoldigingsmaximum vallen, betekent dit dat de bezoldiging in twee jaar tijd van het 'oude' wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% naar het 'nieuwe' wettelijke bezoldigingsmaximum van 100% moet worden teruggebracht.

Als gezegd wordt voor het vijfde tot en met het zevende jaar nog uitgegaan van het 'oude' bezoldigingsbegrip, dat wil zeggen dat de fiscale bijtelling voor de auto van de zaak nog als beloning en daarmee als bezoldiging wordt aangemerkt. In de laatste twee jaar van het overgangsrecht geldt het nieuwe bezoldigingsbegrip, zodat de fiscale bijtelling voor de auto van de zaak niet meer als beloning en daarmee als bezoldiging wordt aangemerkt. Stel dat deze bijtelling voor een topfunctionaris in het zevende, achtste en negende jaar na inwerkingtreding van de WNT steeds € 20.000 euro bedroeg. Bij het terugbrengen naar de 130% vormt deze € 20.000 nog bezoldiging. Doordat bij het terugbrengen naar de 100% de fiscale bijtelling niet langer als bezoldiging wordt aangemerkt, is het terugbrengen naar de 100%-norm voor topfunctionarissen die een fiscale bijtelling hebben minder scherp.

Artikel 7.3a, eerste lid,

Het voorgestelde artikel 7.3a, eerste lid, regelt in de eerste plaats dat de voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel overeengekomen bezoldigingen die het nieuwe wettelijke

⁴² Kamerstukken 2012/13, 33 715, nr. 3, blz. 10

bezoldigingsmaximum van 100% te boven gaan (doch op of onder het oude wettelijke bezoldigingsmaximum liggen), gedurende vier jaar na de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel worden gerespecteerd. Voorts heeft het lid betrekking op voorafgaande aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel overeengekomen bezoldigingen die een nieuw verlaagd maximum of een nieuwe gedifferentieerde norm te boven gaat (doch op of onder het voorafgaand aan de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel verlaagde maximum of gedifferentieerde norm lag). Het lid bevat ook het overgangsrecht voor interne toezichthouders wier bezoldiging 5% onderscheidenlijk 7,5% van het nieuwe van toepassing zijnde maximum te boven gaat, doch op het tijdstip van inwerkingtreding van de WNT even hoog was dan 5% onderscheidenlijk 5% van het oude wettelijk bezoldigingsmaximum van 130%. Omdat het eerste lid op meerdere situaties ziet, wordt net als in artikel 7.3 gesproken over ‘het van toepassing zijnde maximum’ en ‘het op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT van toepassing zijnde maximum’.

Artikel 7.3a, vierde lid

Dit artikel bevat de terugbrengperiode van drie jaar waarin de bezoldiging teruggebracht dient te worden naar het ‘nieuwe’ van toepassing zijnde maximum.

Artikel II

Dit artikel betreft het tijdstip van inwerkingtreding en voorziet in een inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Zoals in paragraaf 1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting aan de orde kwam, is het streven van de regering het wetsvoorstel per 1 januari 2015 in werking te laten treden.

Het artikel voorziet voorts in de mogelijkheid dat de in artikel I, onderdeel B, opgenomen maximumbedragen (het betreft hier het wettelijke bezoldigingsmaximum, bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, van de WNT en de afzonderlijke bedragen per component) bij het koninklijk besluit tot inwerkingtreding worden geactualiseerd.

Artikel III

Dit artikel bevat de citeertitel. Op grond van Aanwijzing 184, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving heeft een wijzigingsregeling slechts in bijzondere gevallen een citeertitel. Het bijzondere geval is in dit geval hierin gelegen dat het gewenst is een duidelijk onderscheid te maken tussen dit wetsvoorstel en de andere wetgeving tot wijziging van de WNT, zoals het wetsvoorstel voor de Aanpassingswet WNT.⁴³ Bovendien wordt in het overgangsrecht van de artikelen 7.3 en 7.3a naar voorliggend wetsvoorstel verwezen. Voor de leesbaarheid van deze artikelen is een korte citeertitel gewenst.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk

⁴³ Kamerstukken II 2012/2013, 33 715, nrs. 1-2.

